Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Jugendarbeitsschutz [1]

(92/C 313/19)

Der Rat beschloß am 1. April 1992, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 118 a des EWG-Vertrags um Stellungnahme zu vorgenannter Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Sozial- und Familienfragen, Bildungswesen und Kultur nahm ihre Stellungnahme am 10. September 1992 an. Berichterstatter war Herr Van Dijk.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 299. Plenartagung (Sitzung vom 24. September 1992) mit großer Mehrheit bei 28 Nein-Stimmen und 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1. Vorbehaltlich nachstehender Bemerkungen begrüßt der Wirtschafts- und Sozialausschuß den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates. Dieser entspricht im großen und ganzen den in der Sozialcharta (Ziffer 20-23) enthaltenen Grundsätzen und Bestimmungen sowie der vom Ausschuß in seinen Stellungnahmen zu den sozialen Grundrechten der Europäischen Gemeinschaft und zur Arbeitszeitgestaltung [2] vertretenen Auffassung.

1.2. Kinderarbeit und der notwendige Schutz der Gesundheit und Sicherheit junger Menschen am Arbeitsplatz werden seit langem als Maßstab dafür angesehen, inwieweit eine Gesellschaft sich die Normen des Wohlergehens in einer zivilisierten Gesellschaft und die grundlegenden Menschenrechte zu eigen gemacht hat. Insgesamt gesehen ist es sinnvoll und sicher nicht zu früh, wenn die Europäische Gemeinschaft sich auf diesem Gebiet unter Berücksichtigung der Aufgaben und Vorrechte der einzelstaatlichen Regierungen nunmehr für die Gewährleistung gemeinschaftsweit geltender grundlegender Bestimmungen einsetzt.

1.3. In ihrem Bemühen, zwischen einem „Kernbestand an (gemeinschaftsrechtlichen) Mindestvorschriften" und der von den Mitgliedstaaten geforderten „notwendigen Flexibilität" eine „angemessene Ausgewogenheit" zu finden, um deren eigene Beschäftigungsbedingungen und -traditionen beibehalten zu können (siehe 5. Erwägungsgrund sowie Artikel 3 Absatz 3), hat die Kommission jedoch übermäßig viele Schlupflöcher und Ausnahmeregelungen vorgesehen. Der Ausschuß weist die Kommission darauf hin, daß die IAO entsprechende Normen aufgestellt hat, die teilweise strenger sind. Der Vorschlag sollte klarstellen, daß es den einzelstaatlichen Regierungen freisteht, auf welche Art und Weise sie den Vorschlag umsetzen, und daß sie strengere nationale Maßnahmen aufrechterhalten oder einführen können. Dies sollte aber nicht bedeuten, daß die Kommission allzu viele Einzelheiten im Hinblick auf die zu erreichenden Ziele ungeklärt lassen soll. Auch sollten „traditionelle" Formen der illegalen Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen nicht stillschweigend hingenommen werden, namentlich in Anbetracht der Richtlinie des Rates 91/533/EWG über Vertrags- und Beschäftigungsverhältnisse [3], die sich auch auf die Beschäftigung von Jugendlichen bezieht.

1.4. Andererseits sollte der Kommissionsvorschlag vielleicht die Vorteile einer positiven Entwicklung des Arbeitskräftepotentials etwas stärker hervorheben. Auch aus wirtschaftlicher Sicht kann es durchaus sinnvoll sein, Kinderarbeit zu verbieten, mehr in die Schul- und Berufsausbildung Jugendlicher zu investieren und deren verfrühte und unqualifizierte Beschäftigung in nicht abgesicherten Arbeitsverhältnissen zu vermeiden. Die Jugend von heute ist die Generation von morgen. Gut ausgebildete junge Menschen werden eine gut ausgebildete Generation bilden, die besser in der Lage ist, sich den wandelnden Bedürfnissen eines modernen europäischen Arbeitsmarktes anzupassen.

1.5. Zugleich ist es wichtig, die berufsbedingten Gesundheitsrisiken und Arbeitsunfälle junger Menschen gemeinsam anzugehen. Der Ausschuß ist bestürzt darüber, daß Jugendliche während ihres ersten Arbeitsjahres doppelt so viele Arbeitsunfälle haben wie Erwachsene und daß ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Anzahl der Unfälle auf Baustellen und dem Qualifikationsgrad junger Auszubildender besteht [4]. Ebenso beunruhigend ist die Zahl der nicht gemeldeten Unfälle und Krankheitsfälle von Kindern, die in der Schattenwirtschaft oder in der Grauzone saisonaler oder „traditioneller" Jobs und Dienstleistungen arbeiten oder zur Arbeit gezwungen werden. Die vorgeschlagene Richtlinie sollte mit einer verstärkten Überwachung durch die Kommission, aussagekräftigeren Daten von seiten der nationalen Behörden und verschärften Bestimmungen auf diesem Gebiet einhergehen.

1.6. Der Ausschuß geht davon aus, daß die Bestimmungen dieser Richtlinie den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Schul- bzw. Lehrpflicht nicht zuwiderlaufen.

---

[1] ABl. Nr. C 84 vom 4. 4. 1992, S. 7.

[2] ABl. Nr. C 126 vom 26. 5. 1989 und ABl. Nr. C 60 vom 8. 3. 1991.

[3] ABl. Nr. L 288 vom 18. 10. 1991.

[4] Vgl. Ziffer 7 der Begründung zur Kommissionsvorlage.

2. Besondere Bemerkungen

2.1. *Rechtsgrundlage: Artikel 118 a EWGV*

2.1.1. Gegenstand der vorgeschlagenen Richtlinie sind ganz eindeutig die Arbeitsbedingungen sowie die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Die vorgeschlagene Rechtsgrundlage ist daher zutreffend.

2.1.2. Nach dem zweiten Erwägungsgrund, der sich auf Klein- und Mittelbetriebe im Sinne von Artikel 118 a Absatz 2 bezieht, dürfte es sinnvoll sein, auch auf Absatz 3 desselben Artikels Bezug zu nehmen, um hervorzuheben, daß die Mitgliedstaaten „strengere Maßnahmen" beibehalten oder einführen können als diejenigen, die zum Mindestschutz von Jugendlichen am Arbeitsplatz vorgeschlagen werden.

2.2. *Neunter Erwägungsgrund*

Die Kommission sollte nicht nur auf die Sozialcharta und auf die Entschließung des Europäischen Parlaments Bezug nehmen, sondern auch auf die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu den sozialen Grundrechten der Europäischen Gemeinschaft verweisen, in der die Kinderarbeit ausdrücklich angesprochen wurde [1], sowie auf die Stellungnahme zur Arbeitszeitgestaltung, in der ein gemeinschaftsweites Nachtarbeitsverbot für Jugendliche gefordert wurde [2].

2.3. *Artikel 1*

Nach Artikel 1 gilt die vorgeschlagene Richtlinie nicht für Arbeiten innerhalb der Familie. Nach Ansicht des Ausschusses kann dies hinsichtlich der — in den Artikeln 5, 6 und 7 verankerten — Sicherheits- und Gesundheitsschutzbestimmungen aber nicht gelten; diese Bestimmungen sind nach seinem Dafürhalten sehr wohl auf Arbeiten im wirtschaftlichen Sinne innerhalb der Familie anzuwenden.

2.4. *Artikel 2*

2.4.1. Unter Buchstabe a) wäre es nützlich, wenn die Kommission auf die vorstehend genannte Richtlinie des Rates 91/533/EWG über Vertrags- und Beschäftigungsverhältnisse Bezug nehmen würde.

2.4.2. Die Definition von „leichter Arbeit" unter Buchstabe d) sollte klarer und z.B. in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c) enger gefaßt werden. Der Begriff „leichte Arbeit" ist nicht genau genug definiert. Es wäre sinnvoller, in den Anhang ein ausführliches, aber nicht erschöpfendes Verzeichnis von Tätigkeiten aufzunehmen, die nicht als leichte Arbeit betrachtet werden. Diese Liste könnte durch die Rechtsprechung und Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern ergänzt werden.

2.5. *Artikel 3*

2.5.1. Der Ausschuß begrüßt das mit Artikel 3 Absatz 2 verfolgte allgemeine Ziel, Kinderarbeit zu verbieten. Ausnahmen sollten nur in Einzelfällen gewährt werden und nicht die Regel sein.

2.5.2. Die in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b) genannten Ausbildungssysteme und die Lehre müssen im Hinblick auf die dem Alter entsprechenden Gesundheits-, Sicherheits- und Arbeitsbedingungen eingehender überwacht werden. Dies gilt namentlich für die erhebliche Anzahl von fragwürdigen Praktika in Unternehmen für fachlich wenig oder gar nicht qualifizierte Arbeitskräfte, derer sich einige Mitgliedstaaten bedienen, um die offizielle Statistik über die Jugendarbeitslosigkeit zu beschönigen. Der Ausschuß betont erneut die Notwendigkeit, eine qualifizierte Ausbildung unter besseren und sichereren Bedingungen anzubieten (z.B. unter gemeinsamer Kontrolle der Sozialpartner und der zuständigen Behörden), damit die Jugendlichen letztlich in der Lage sind, sich den wandelnden Bedürfnissen eines modernen europäischen Arbeitsmarktes anzupassen.

2.5.3. Der Gedanke von Kindern und Jugendlichen, die in der Lage sind, „leichte Arbeiten" im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c) zu verrichten, sollte im Hinblick auf die Ausführungen unter Ziffer 2.4.2 noch einmal überprüft werden. Das in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c) vorgesehene Mindestalter sollte auf 14 Jahre festgesetzt werden.

2.5.4. Artikel 3 Absatz 3 sollte entfallen. Dies bietet sich an, weil die Verrichtung leichter Arbeiten durch Kinder nämlich bereits nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c) zulässig ist. Wie bereits unter Ziffer 2.4.2 angeregt, sollte die vorgeschlagene Richtlinie um einen Anhang mit einer Negativliste der nicht als leicht geltenden Arbeiten ergänzt werden.

2.6. *Artikel 4*

Die in Artikel 4 genannten Ausnahmen müßten näher erläutert werden, wobei auch die Häufigkeit und die jeweilige Dauer der betreffenden Tätigkeiten berücksichtigt werden sollten. Außerdem muß in allen sprachlichen Fassungen dieser Textstelle der Begriff „Beschäftigung" verwendet werden, womit durchweg eine Arbeitsleistung gegen Entgelt gemeint ist.

2.7. *Artikel 5*

2.7.1. Die Kommission sollte zu den in Artikel 5 Absatz 2 genannten Gefahren am Arbeitsplatz (die in einer nichterschöpfenden Liste in Anhang I aufgeführt sind) die Gefahr hinzufügen, der Jugendliche ausgesetzt sein können, wenn sie mit größeren Geldbeträgen umzugehen haben.

2.7.2. Nach Ansicht des Ausschusses müssen Jugendliche vor Beginn des Beschäftigungsverhältnisses ausreichend über die mit ihrer Tätigkeit für ihre Gesundheit

---

[1] ABl. Nr. C 126 vom 26. 5. 1989 (s.o.), Ziffer III B, 8. Spiegelstrich.

[2] ABl. Nr. C 60 vom 8. 3. 1991 (s.o.), Ziffer 1.13.

und Sicherheit verbundenen etwaigen Folgen unterrichtet werden. Dies muß den Jugendlichen vorher deutlich gemacht werden, statt im nachhinein eine Bewertung vorzunehmen.

Es gilt zu klären, wie die Richtlinie anzuwenden ist bezüglich:

— eines bereits bestehenden Arbeitsplatzes, der vorher mit einem Erwachsenen besetzt war, aber jetzt von einem Jugendlichen übernommen werden soll; es muß geprüft werden, welche Folgen sich aus der betreffenden Arbeit für die Gesundheit und die Sicherheit von Jugendlichen ergeben. Diese Bewertung kann auf der Basis von Erfahrungswerten erfolgen;

— eines bereits bestehenden Arbeitsplatzes, der schon mit einem Jugendlichen besetzt ist. Hier gilt Artikel 6 der Richtlinie;

— eines neuen Arbeitsplatzes, der mit einem Jugendlichen besetzt werden soll. In diesem Fall ist zuvor zu prüfen, welche möglichen Gefahren die betreffende Tätigkeit für Jugendliche in sich birgt.

2.8. *Artikel 6*

Die in Absatz 2 dieses Artikels genannten Ausnahmen sollten präziser gefaßt werden. Nach Auffassung des Ausschusses können Ausnahmen nur im Rahmen von Ausbildungsverträgen gestattet werden. Des weiteren müßte auch der Ausdruck „erforderlich" näher erläutert werden, um die Bedeutung für die Berufsbildung der jungen Arbeitnehmer zu belegen. Unter der Voraussetzung einer entsprechenden Aufsicht und fachkundigen Anleitung ist der Ausschuß mit dem Inhalt dieses Artikels einverstanden, wenngleich er sich über dessen Konsequenzen für die mittelständischen Betriebe im klaren ist.

Die in Artikel 6 Absatz 3 vorgesehene ärztliche Überwachung muß allen arbeitenden Jugendlichen garantiert werden und nicht nur denen, die einer Gefahr ausgesetzt sind, damit jegliche Auswirkung auf die Gesundheit und Entwicklung der Jugendlichen vermieden wird.

2.9. *Artikel 7*

Die vorgeschlagene Änderung bezieht sich nicht auf die deutsche Fassung dieses Artikels, da hier bereits von einem „Beschäftigungsverbot" gesprochen wird.

Ferner sollte auch dem sittlich-moralischen Schutzanspruch der Jugendlichen Rechnung getragen werden.

2.10. *Artikel 8*

2.10.1. Es sei darauf hingewiesen, daß drei Stunden „leichte Arbeiten" zuzüglich der normalen sechs Stunden vollzeitlichen Pflichtschulunterrichts zusammen neun Stunden ergeben, also eine Stunde mehr als der vorgesehene Grenzwert. Der Ausschuß hält drei Stunden „leichter Arbeiten" pro Schultag nach Artikel 8 Absatz 1 für junge Menschen, die einen vollzeitlichen Schulunterricht besuchen, in jedem Fall für übertrieben. Die Bedingung, daß der Schulbesuch und der Nutzen des Schulunterrichts davon „nicht beeinträchtigt" werden dürfen, ist vage und unzureichend (wie passen die Hausarbeiten in diesen Rahmen?). Dieser Artikel sollte auch für Kinder und Jugendliche in Ausbildungseinrichtungen gelten. Die Schulstundenzahl und die nach dem Unterricht von Jugendlichen abgeleistete Arbeitszeit dürfen zusammen 8 Stunden pro Tag und 40 Stunden pro Woche nicht überschreiten.

2.10.2. Artikel 8 Absatz 4 sollte gestrichen werden.

2.10.3. Artikel 8 sollte um einen zusätzlichen Absatz erweitert werden, dem zufolge Kindern Sonntagsarbeit untersagt ist und Jugendliche nur unter Aufsicht und im Rahmen von Ausbildungsverträgen sonntags arbeiten dürfen.

2.11. *Artikel 9*

Der Ausschuß zieht in bezug auf Nachtarbeit von jugendlichen Arbeitnehmern die IAO-Übereinkommen Nr. 79 und 90 gegenüber dem jetzigen Kommissionstext vor. Er schlägt vor, Artikel 9 Absatz 1 wie folgt zu formulieren:

> „Unbeschadet des Artikels 4 gilt für Kinder unter 15 Jahren (oder Jugendliche, sofern sie einen vollzeitlichen Pflichtschulunterricht besuchen bzw. sich in der Ausbildung befinden) in der Zeit zwischen 20.00 Uhr und 8.00 Uhr ein Arbeits- bzw. Beschäftigungsverbot. Für Jugendliche zwischen 15 und 18 Jahren gilt ein solches Verbot zwischen 22.00 Uhr und 6.00 Uhr."

Ausnahmen von diesem Nachtarbeitsverbot sollten ausschließlich für Jugendliche, und zwar unter folgenden Gegebenheiten zulässig sein:

1. im Rahmen eines Ausbildungsvertrags;

2. unter Aufsicht.

Am absoluten Arbeitsverbot für Jugendliche zwischen Mitternacht und 4.00 Uhr darf indes nicht gerüttelt werden.

2.12. *Artikel 10*

Dem IAO-Beispiel folgend sollte die Ruhezeit für Kinder unter 15 Jahren mindestens 14 aufeinanderfolgende Stunden während eines Zeitraums von 24 Stunden betragen. Für Jugendliche im Alter von 15 bis 18 Jahren dürfte eine Ruhezeit von 12 aufeinanderfolgenden Stunden sinnvoll sein.

2.13. *Artikel 12*

Es muß unterschieden werden zwischen einer „Ruhepause" nach 4 1/2 Stunden durchgehender Arbeitszeit,

und einer Pause oder Unterbrechung während der Arbeitszeit.

2.14. *Artikel 14*

Nach Ansicht des Ausschusses müssen die Sanktionen, die für den Fall eines Verstoßes gegen diese Richtlinie vorgesehen sind, genauer definiert werden; außerdem bedarf es hierzu gemeinschaftsweiter Überwachungsverfahren, wobei Artikel 169 und 170 des Vertrags nicht außer acht gelassen werden sollten.

2.15. *Artikel 15*

Im Rahmen der Anpassung von Anhang I und II sollte auch eine Änderung unter Berücksichtigung der vorstehend unter Ziffer 2.7 gemachten Ausführungen (Artikel 5) erfolgen.

Geschehen zu Brüssel am 24. September 1992.

Der Präsident

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Michael GEUENICH

ANHANG

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschussses

Folgender Änderungsantrag, der ein Viertel der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigte, wurde im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

Die gesamte Stellungnahme sollte gestrichen und durch folgenden Text ersetzt werden:

„1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß unterstützt den Vorschlag der Kommission über den Schutz von Jugendlichen vor ihre Gesundheit, Sicherheit oder Entwicklung schädigenden Arbeitsbedingungen.

2. Der Ausschuß legt größten Wert darauf, daß die Anwendung der vorgeschlagenen Richtlinie nicht den herkömmlichen Formen der Ausbildung am Arbeitsplatz und des Lehrverhältnisses für junge Menschen im Wege steht, welche die Schule abgeschlossen haben, und daß sie auch nicht weit verbreitete, von Jugendlichen im Wege der Nachbarschaftshilfe über verhältnismäßig kurze Zeiten gegen Entgelt ausgeübte Tätigkeiten unrechtmäßig werden läßt. Aufgrund des Umfangs und der Vielfalt dieser Tätigkeiten muß es den Mitgliedstaaten möglich sein, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend zu den Bestimmungen der vorgeschlagenen Richtlinie geeignete Ausnahmeregelungen ergehen zu lassen.

3. Der Ausschuß begrüßt demzufolge den Inhalt des fünften und fünfzehnten Erwägungsgrundes des Richtlinienvorschlags. Darin wird ein Gleichgewicht zwischen einem Mindestschutz und der erforderlichen Flexibilität der Beschäftigungsbedingungen verlangt und erklärt, es sei wichtig, im Hinblick auf die von der Richtlinie auferlegten Beschränkungen Ausnahmen zuzulassen, sofern sie den grundlegenden Schutzprinzipien nicht zuwiderlaufen."

Ergebnis der Abstimmung

Ja-Stimmen: 38, Nein-Stimmen: 66, Stimmenthaltungen: 2.